トピックス

USPSの戦略５カ年計画の概要について

― 米国における郵便事業の環境変化の認識と新たなビジョンに基づく戦略展開 ―

前通信経済研究部主任研究官
（現・総務省郵政事業庁郵務部管理課　統括補佐）　鶴　田　信　夫

キーワード
戦略計画、郵便事業、USPS

［要約］

昨年10月に、米国では、USPS（米国郵政公社）が新たな「戦略５カ年計画（2001～2005会計年度）」を発表した。公社化を２年後にひかえた我が国でも、この発表は、先例として参考になる計画である。

本稿では、現在USPSが置かれる米国の事業環境を考察するとともに、これからのUSPSの戦略展開を分析、検証していく。

なお、本稿は、本計画について、筆者の関心に沿ってポイントをまとめたものであり、文責は、筆者にあり、郵政研究所又は総務省の公式見解を示すものではない。また、本計画の全文の和訳は、総務省郵政企画管理局郵便経営計画課経営目標係から入手可能である。

はじめに

現代は、「超競争」の時代と呼ばれる。

これは、一定の市場の中で、一定のライバルがシェアを競い合うというだけではなく、異業種や海外からの参入、また新たなビジネスモデルを持った新規事業者の参入が見られるためである。従来は競合関係にないと思われていたものが実質的な競合関係になったり、別の場面では提携をしたりという、複雑かつ変化のスピードが速い状況が生じているのだ。

例えば、身近なものとして、インターネットの発展がある。郵便事業においては、インターネットによって、従来の郵便は、電子的通信手段に代替され、郵便物数が減少するのではないか、という懸念がある。しかし、我々は、この問題のマイナス面ばかりに目を向けることや、受け身の考えを捨てるべきである。この変化をチャンスとして生かすことができるかどうかは、戦略の巧拙によって決まることを忘れてはならない。

さて、このような現況の中、我が国と類似した事業環境にある、米国のUSPS（米国郵政公社）は、2000年10月に、新しい「戦略５カ年計画（Five-Year Strategic Plan FY 2001-2005）」を発表した（米国の会計年度は、暦年の前年の10月から始まる）。

この計画は、「1993年政府活動・業績法」（GPRA：Government Performance and Results

Acts of 1993）に基づき、USPSが策定し、大統領及び議会へ提出するもので、1997年に発表された前回計画を更新したものである（「５カ年計画」ではあるが、３年ごとに見直し、更新されている）。

我が国でも、国営の新たな公社において、中期経営計画を策定することになる。USPSのこの戦略５カ年計画（以下、「本計画」という。）は、インターネットの普及、競争の激化、顧客ニーズの高度化・多様化等、環境の急激な変化・不確実性を背景に、早急に改革に着手しないと手遅れになるとの強い危機感を前面に出しており、改革への強い意志を感じさせる計画となっていることから、これを先例として、大いに参考としていただきたい。

【ＵＳＰＳの戦略５ヵ年計画の概要】

１．ＵＳＰＳの使命と現状

USPSのミッション（組織としての使命）は、1970年の「郵便再編成法」（The Postal Reorganization Act）に規定されており、『…国民の個人的、教育的、文学的及び取引上の通信文を通じて、国全体をつなぐ郵便業務を提供する義務を負う。全ての地域の顧客に迅速で、確実で、効率的なサービスを提供し、全ての地域社会に郵便業務を提供する。』というものである。また、1990年代の初めに明示された「目的声明」には、『全米の全ての家庭と企業が、相互に、また世界との間で、コミュニケーションをとり、事業を遂行することが可能となるよう、メッセージや商品の収集、伝送、配達について迅速、確実、安全、経済的なサービスを提供する』とある。

（註）こうした「ユニバーサルサービスの提供と独立採算の維持」というミッションは、本計画においても維持されている。しかし、一方で、事業をめぐる環境には大きな変化と不確実性があるため、実際にどういう事業展開によりミッションを達成していくかについての考え方（ビジョン）については、大きな変化が見られる。

また、USPSは、1982年以降は、基本的に税金による援助を受けずに、独立採算で経営されている。

２．変化する事業環境

USPSの事業環境は、いわゆるＩＴ革命の進展、顧客志向の変化、競争の激化などの大きな変化の中にある。と同時に、USPSは、事業展開や料金決定に関して、様々な法的規制の下にある。これらの規制は、30年前の事業環境条件（＝安定し保護された市場、確立された商品とサービス、成熟した技術と商慣行、政府的手続に基づく人事・経営制度、業務量・生産性・郵便料金の緩やかな上昇）に基づくものであり、これらの想定の多くは、もはや今日では有効でない。（なお、2001年５月末現在、米国議会においては、郵便改革に関する法案（HR22）が審議されているが、未だ成立を見ていない。）

○　インターネットの発展が郵便事業に与える影響

インターネットの発展は、社会経済の大きな変革をもたらす「変化の原動力（起爆剤）」であり、郵便の利用動向についても構造的な変化をもたらす。

企業は、個別の顧客の動向・好みを把握し、よりカスタマイズされたアプローチ（ターゲット・マーケティング、あるいは、ワン・トゥ・ワン・マーケティング）で顧客を狙う。新しいビジネスモデル、新しい会社、新しいバリューチェーンが古いものに取って代わる。

顧客は、飛躍的に大きい「選択の自由」を手にし、はるかに優れたサービスを求め、より多くの情報を求めるようになる（荷物の追跡システムへのニーズなど）。物流業界は、ただ荷物を運ぶのではなく、情報システムと統合されたロジスティクスが必要とされる。

こうした顧客のニーズに対応できるかどうかが、今後の競争に勝ち残るためのカギとなる。対応のいかんによって、郵便事業にとって大きなチャンスとなるかもしれず、また、逆に予想以上の打撃を被るかもしれない。

○　「バリュー」に敏感になる顧客

顧客の要求は、ますます高度化・多様化してくる。規格化された商品の大量生産・大量消費の時代はとうに過ぎ去り、個々の顧客に応じた柔軟なサービスをスピーディーに提供することが求められる。（そして、インターネットの進展や競争の進展がそれに拍車を掛けている。）

市場の動向について、顧客をいくつかの「セグメント」に分けて分析してみる。

① 一般消費者については、相当の資産を持った裕福な高齢者が増加する一方、「ニュー・カスタマー（新しい世代の高感度の消費者）」が台頭してきている。「ニュー・カスタマー」は、パソコン等を楽々と使い、共働きが多く、時間を取られる雑務を嫌う。彼ら（彼女ら）は、より高度な配達サービス（時間帯指定サービスや自動補充サービス、返品サービスなど）を求める。

② 企業顧客のうち、金融業等については、金銭関係の請求書等は、今後、電子的手段に移行していく可能性が高い。一方、各業界における競争が激化していく中で、顧客の囲い込みのためのマーケティング活動の増大が予想されるので、ダイレクトメールの差出しは一時的に増える可能性もあるが、全体としてその動向は不確実（明確な見通しを言うことが困難）である。

③ 小売業・通信販売業に関しては、インターネットを利用した直販業者が台頭してくるなど、競争が激化する中、物流コストの節減が求められる一方、より柔軟な配達サービス、問い合わせに対する迅速な対応が求められるようになってきている。

④ 広告業界に関しては、顧客データベースを構築して、ターゲットを絞った広告が行われるようになってきている。重要なのは、一通当たりの費用よりも、一人の顧客の反応を得るために必要な費用である（＝いわゆる「レスポンス率」が問題となるということ）。インターネットの発達によって顧客と企業の双方向のコミュニケーションが更に進んでいく中、ダイレクトメールが効果的なメディアとして併用されるようになるのか、費用のかかるメディアとして廃れるのかは、分からない。情報技術や印刷技術の進歩によって、ダイレクトメールが中小企業にとっても使いやすいメディアとなって、より広く使われるようになる可能性もある。

⑤ メーリング業界とのパートナーシップも重要である。両者は、一つのバリューチェーンで結びついている運命共同体である。業界に正しい情報を的確に伝え、効果的な連携を図ることによって、郵便サービスの利便性が高まり、郵便物の増加が図られる。

○　「超競争」の時代

郵便事業は、長年、保護された独占企業として存在してきたが、今日、競争の激化（電子的な通信手段との代替関係を含む）によって、郵便事業の主要なサービスのほとんどについて、競争状態（代替手段があり、顧客の選択に委ねられる状態）になっている。競争に勝つために必要なパフォーマンスの水準は、更に上昇し続けている。

競争相手として、従来からの宅配業者（フェデックスやUPS）が存在し、さらに、ドイツ、オランダ、イギリス、カナダなどの郵政事業体が米国市場にも参入しようとしている。また、インターネットで注文を受け付けて消費者にダイレク

トに商品を配達する業者も増えてきた。

「市場」の定義も変わってきている。在庫管理、注文処理、ロジスティクス、顧客サービスなどを含めた一括サービス（＝我が国でいう「トータルサービス」)、荷物の追跡情報サービスなどの重要性が増している。

○　従業員満足度の向上

競争に勝ち抜くためには、「従業員満足度の向上」を図る必要がある。従業員への投資は、柔軟で、革新的で、反応の良い組織づくりのカギである。競争的な市場では、顧客に「驚き」「喜び」を提供しなければならない。それは、従業員の自主的な努力を引き出すことによって初めて可能となるものである。

今日の労働者は、組織に縛り付けられることを嫌う。優秀な労働力を集め、動機付けし、離職を防止し、リーダーシップを高め、イノベーションの実行（技術革新、創意工夫など）やリスクを取ることを促すような報酬制度が必要である。

3．郵便物数の将来予測：３つの想定シナリオ

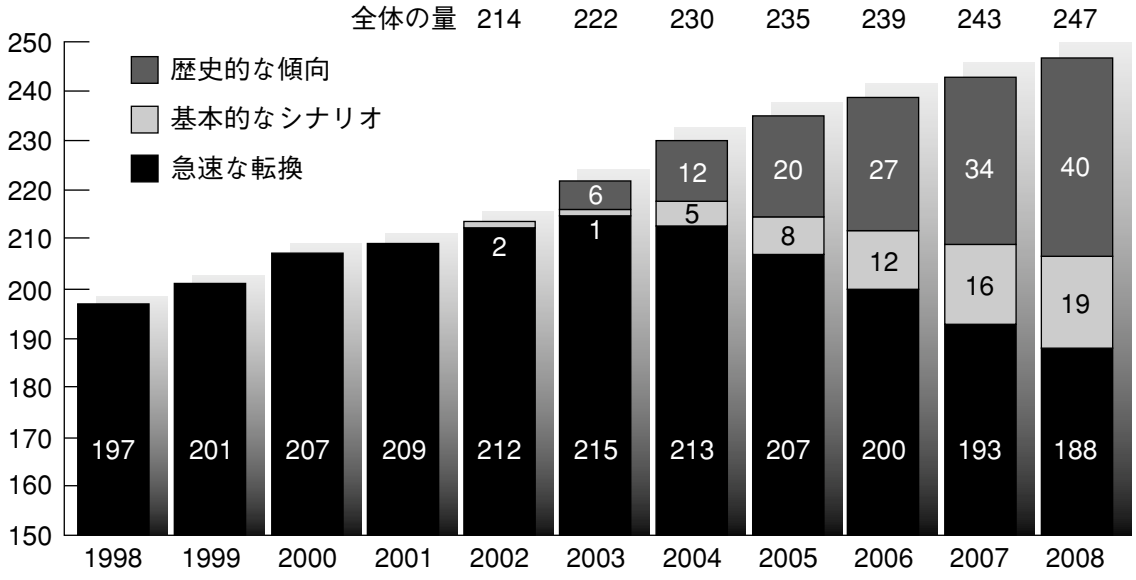
従来、郵便物数は、マクロ経済成長と比例的に伸びるというのが定説であったが、事業環境の変化により、今後は、こうした関係が成り立たなくなる可能性がある。郵便物数の将来動向は不確実（不透明）で、予測を正確に行うことは、不可能である。

まず、様々な調査や顧客・専門家との意見交換によれば、金銭関係の請求書と支払い（小切手）に使われるファースト・クラス郵便物が減少することが予想される。このことは、（独立採算を要求される）郵便事業にとって、かなりの難題をもたらす。

さらに、多くの専門家が指摘しているのは、インターネット広告によって、伝統的なダイレクトメールやカタログなどのスタンダードＡ郵便物も減少する可能性である。ただし、これらの郵便物は、既に述べたように、今後増えるのか減るのかの見通しは不確実である。

こうした不確実性を踏まえ、本計画では、３つのシナリオを提示している＜図１＞。

＜図１：　郵便物数の将来予測＝３つのシナリオ＞



①従来どおり、経済成長と比例して郵便物数が増えていくというケース（歴史的な傾向シナリオ）、②ファーストクラス郵便物が減少していくケース（基本的なシナリオ）、③ファーストクラスだけでなく、スタンダードＡ郵便物も減少していくというケース（急激な転換シナリオ）である。

本計画では、一応、「基本的なシナリオ」に基づいて、急激な料金値上げやサービス水準の低下などを伴わずに、コスト節減・新たな収入創造によって収支相償を図る戦略を立てている。

もちろん、この３つのシナリオのどれが「当たる」のかは、分からない。ただ、いずれにせよ、USPSは、より柔軟で、革新的で、顧客ニーズへの反応の良い組織に転換していくことが求められる。

４．新しいビジョン

ー「家庭へのゲートウェイ」という新機軸と「メール・モーメント」に基づく伝統的ブランドー

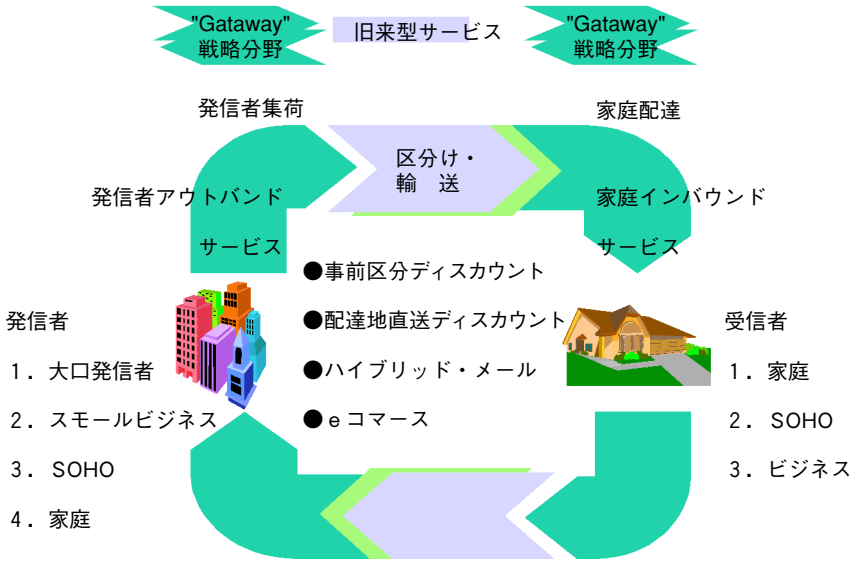
競争的な環境でサービスを提供していくためには、変化を受け入れるビジョンが必要である。（組織の使命＝ミッションは不変だとしても、環境が変化すれば、具体的な事業の在るべき姿＝ビジョンは変化する。）

本計画においては、新しい戦略的枠組みとして、郵便ネットワークを「家庭へのゲートウェイ（出入口）」と見ている。従来は、引き受けた郵便物を輸送してとにかく受箱に入れればそれでサービスは終わりとみる傾向が強かったが、新しい枠組みでは、発送前から配達後までのバリューチェーン（価値を生む一連の連鎖）＜図２＞全体を見て、発送人や受取人の様々なニーズにきめ細かく対応するサービスが強調される。

このバリューチェーンは、USPSが有する、各戸までの配達等の「ラスト・マイル（個別のお客様に接する部分）」のインフラに基づくものであるが、それだけではなく、郵便事業が持つ一種の「ブランド」に基づくものでもある。そして、このブランドの価値は、郵便物（自分を力づけたり、興味を引いたりするもの）を受け取ったときに顧客が感じる感情的な愛着＝「メール・モーメント」を源泉とするものである。

郵便のブランドの特性は、以下のような柱から

＜図２：　バリューチェーン＞



成っている。

・伝　統：親しみ、認知度、知識

・信　頼：イメージ、信用、セキュリティ

・範　囲：顧客ニーズに合ったサービス

・確実性：サービスの実績と品質

・経済性（価格面の入手可能性）：

直接コスト(郵便料金)と間接コスト

ブランド価値が高いことは、競争的な市場で他の多くの選択肢がある中で顧客に郵便サービスを選んでいただくための決め手となる。一方、ブランドの価値は、様々な顧客のニーズに応えることで強化されるものである。

5．戦略の概要＝事業発展の青写真

市場における競争が激化し、顧客が価格・価値に敏感になる中、何も策を講じなければ財務的な健全性を維持するために十分な収入が見込めないという状況に対処するために、USPSは、以下に掲げる戦略を展開する。

○　組織（インフラ）の管理

―飛躍的な生産性の向上―

今後、５年間で30～40億ドルのコスト削減となる飛躍的な生産性向上を達成する。

①　組織や仕事の再構築やアウトソーシングなどによって、年間約１億ドルのコスト削減。

②　ウェブ・ベースの文書・情報システムを導入し、購買業務をスピードアップして、より有利な購買を行うことで、年間約１億ドルのコスト削減。

③　よりタイムリーで正確な業務データを提供する情報システムを構築し、業務プロセスの改善（効率化）により生産性を向上させ、年間約７億ドルのコスト削減。

④　郵便物処理の機械化については、フラット（非定形）郵便物や小包までを対象とするシステムや機械から機械へのトレー管理等のシステムの開発に投資する。

⑤　輸送コストについても、年間約１億ドルを削減。

○　従業員のサポート

効率的なマネジメントと安全で従業員満足度の高い職場づくりの両立を目指す。

①　従来型の年功型報酬制度は、競争的な環境には適していない。管理者等については、あらかじめ経営上設定された目標の達成度合いにより報酬が決まる「経済的付加価値（EVA)」に基づくインセンティブ・プログラムを既に実施しているが、引き続き展開・改良を続ける。組合員等についても、交渉を通じて、成果主義に基づく報酬制度を導入していく。

②　従業員からの「提案プログラム」を再設計・再活性化し、イノベーション・創造性・従業員のコミットメントを刺激し、サービスの改善やコスト削減をもたらす。

③　「ベビーブーム世代」に属する多数の熟練管理者の退職を埋め合わせるとともに、今日求められる新しい多様なスキル（技術的技能と多様な従業員とのコミュニケーション能力を含む）を従業員に身につけさせるため、様々な研修・訓練プログラムを実施する。

④　職場関係の問題に関して、従業員の声の調査や、紛争解決のプログラム等を実施する。

⑤　労働コストを管理するため、より柔軟な契約形態、パートタイマーの活用等を図る。

○　価格決定の改善

内部コストを削減し、料金値上げを抑えることで手頃な価格を維持することは、電子的手段や他の競争事業との競争の中で生き残るための唯一の道である。

①　新しい割引制度の導入や料金区分の見直し・

改善、新商品の導入を図る。

② 価格の柔軟性を高めるため、現行規制下でも採用可能な仕組みは、活用する。

（USPSは、「相対契約」のような革新的な方法も、現行法制度下で可能、と主張している。）

③ 郵便料金だけではなく、郵便物を生産し、準備し、取集し、受け入れ、処理し、輸送し、配達する全体のコストを下げる。新しいワークシェアリング割引の提案についても検討するとともに、情報システムの運用によって、郵便物の準備・受入プロセスを合理化し、郵便利用者のコストを削減する。

○ 新たな収入の創造＝「ゲートウエイ」の機会

USPSは、これまで、成熟した、あるいは衰退しつつある中核商品に依存してきたが、今後は、市場の変化によって見込まれる損失を埋め合わせてユニバーサルサービスの財源を賄い続けるため、相当規模の新しい収入を創造することを迫られる。

① これまでの中核商品についても、相対的な価値を高めるため、配達状況に関する情報を顧客に提供したり、顧客のニーズに合わせて郵便物を引き受ける場所や時間を工夫したり、郵便物作成プロセスを簡素化するシステムを開発していく。

② 郵便局内に閉じこもるのではなく、多様な商品・サービスを使って、顧客にビジネス・ソリューション（問題解決）を提供する役割を担う。顧客（法人顧客）自身のビジネスにおける顧客囲い込み活動の中に、郵便サービスを組み込んでもらうことに焦点を置く。

③ 大口顧客との関係を強化するため、業種別の全国的な法人営業専属部隊が編成されているが、これにより、顧客の関心事や背景にある問題をより深く理解して既存顧客の収入創造の機会の開拓、新規顧客開拓に取り組む。この部隊には、チームインセンティブを含む新しいインセンティブ制度が設けられている。

④ 国際郵便や小包においては、提携やパートナーシップが戦略上重要な要素となる。

⑤ 小包については、荷主がより多くの情報を要求し、家庭や地域社会は多様な配達サービス（休日や夜間の配達、定期的な配達と集荷、指定場所配達、以前は郵便物とみなされなかったものの配達、自動補充、商品返品サービスなど）を要求している。これらに対応することも、収入創造の機会となる。

⑥ ｅコマース（電子商取引）に関しては、顧客にとって、電子的な請求・支払サービスが安全に利用可能となるよう、ｅ-ビル・ペイ・サービスを提供しているほか、提携やパートナーシップの下で、エレクトロニック・ポストマークなどの電子的メッセージに対する（より高い情報）セキュリティを保証するサービスを提供するなど、関連業界と協力して、ハイブリッドメールの選択肢を広げる。

○ 設備投資

① 情報システムには、次の五年間に約20億ドルを投資する。

② 機械化等には、次の５年間に約87億ドルを投資する。

③ 郵便局等の施設は、なるべく現行施設を活用し、設備投資効率の判断基準を明確化。

６． 成果目標の設定＝「顧客の声」「従業員の声」「ビジネスの声」

本計画は、法律の規定に基づき、五年間の定量的な「成果目標」を規定している。その達成度合いが毎年度の年次報告書でレビューされる（評価される）こととなる。

（註）目標（＝評価基準）は、「顧客の声」「従業員の声」「ビジネスの声」という３つの領域から構成されており、バランスのとれた経営を目指している。
　これは、いわゆる「バランス（ド）・スコアカード」と呼ばれる考え方であり、短期的な業績を求めて将来の成長基盤（従業員・財務基盤）を犠牲にしたりするようなことなく、健全な事業の継続（成長）を追求しようというものである。各領域を「声」と名付けているのは、擬人的な表現であるが、後述するように、「顧客」や「従業員」には、実際に意見を聴くプロセスがあるし、ビジネス（財務）面では、会計監査等のチェックを受ける仕組みがある。
　なお、本計画は５年間の計画であるが、この下に、１年間を期間とする経営管理サイクル（目標設定→目標展開→実施→レビュー、いわゆる「PLAN･DO･SEE」の一種だと考えればよい）がある。TQM（総合的品質経営）の手法を用いたシステマティックな経営管理が行われているのである。

具体的な指標は、随時、見直しがされている。

本計画においては、以下のような指標が用いられている。

○　顧客の声
- 時間どおりの配達割合（商品別）
- 一貫した配達
- 配達の正確さ
- 一般顧客満足度
- ビジネス顧客満足度

○　従業員の声
- トレーニング受講割合
- 安全プログラム評価、疾病割合、自動車事故
- 紛争解決プログラム提供割合
- 「従業員の声」調査指数（従業員の不満・不安の度合い）
- 従業員への業務説明度合い

○　ビジネスの声
- 純利益
- 投資予算
- 全要素生産性
- 労働生産性
- 各領域ごと生産性（競合業者と比較）

７．利害関係者との協議

本計画の策定にあたっては、法律の規定に基づいて利害関係者のコメントを求めているが、それだけでなく、さまざまな機会を利用して、関係者（組合、市民グループ、顧客、取引先、政策グループ等）の意見を聴き、あるいはディスカッションを重ね、計画内容に反映している。また、独立した調査機関によるサービスに対する満足度の調査が行われている。

各方面から寄せられた意見によると、

①　USPSは、過去５年間、非常に良い仕事をしてきたというコンセンサス（共通認識）がある一方、コスト削減・生産性向上の取組みがいまだ十分ではないとの意見もあった。

②　ユニバーサルサービスの継続と公共サービスの拡充については、広いコンセンサスがあるが、一方、コスト削減のためには公共サービスの定義を見直すべきではないかという見解も若干ある。

③　インターネットにおける郵便の役割はある程度支持されているが、USPSの技術的能力や戦略的提携の能力を疑問視する向きもある。

８．改革の必要性・緊急性

USPSのような大きな組織で相当の改革を行うことの困難を考えると、やることが明確になるまでは改革に向けたアクションを遅らせたいという誘惑に駆られるのが当然かもしれない。しかし、予想されるリスクは非常に大きい。どういう変化が起こるかが明確になるまで２、３年間何も行動を起こさずに待つということは、顧客、業界、従業員、コミュニティにとって、変化による破壊的な影響を大きくするだけである。

本計画では、金銭関係の請求と支払いのためのファーストクラス郵便物が電子的手段に移行していくというシナリオを「基本的なシナリオ」としたが、さらに、スタンダードA郵便物や広告郵便などにも同様の影響が生じる可能性もある（「急

激な転換シナリオ」)。この場合には、現在のような規制構造の下では、生産性のレベルを維持することは難しく、大幅な料金値上げやサービス水準の引き下げなどを検討する必要があるかもしれない。USPSのような大きな事業体と関連業界が危機に瀕するならば、政策当事者にとっても小さな問題ではない。

一方、「ニューエコノミー」(IT関連分野を中心とした新たな経済成長分野)の発展によってこれまで郵便をあまり利用していなかった中小企業等がもっと郵便を使うようになり、郵便物数は今後とも増加し続けるという可能性もある(「歴史的な傾向シナリオ」)。しかし、より厳しいシナリオに基づいてコストを節減し、サービスを効率化すれば、郵便利用者とその顧客はより大きな利益を享受できる。いずれにせよ、重要なのは、完全なる予測ではなく、より良い・柔軟なマネジメントとより良い情報である。不確実性の時代においては、計画において、生産性とコスト節減に重きを置くことが、適当かつ賢明である。

USPSは、物理的サービス・電子的サービスの両方において「ラスト・マイル」の提供者となるかもしれない。公的セクター・民間セクター両方のインターネットサービスの発展に必要なプラットフォームとなる可能性もある。「デジタル・デバイド」の架け橋となり、米国市民全てがITの恩恵を受けられるようにすることができる。

本計画は、郵便事業が変革の時代を迎えると予測している。変化が非常に早い場合は、改革は待ったなしである。改革には、郵便事業が強力で健全であり、政策的に打つべき手がなくなってしまう前に、取り組まなければならない。